

Tilburg University

Gemeentelijke herindeling Lith-Oss

Boogers, M.J.G.J.A.; Schaap, L.

Publication date:
2011

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
Boogers, M. J. G. J. A., & Schaap, L. (2011). *Gemeentelijke herindeling Lith-Oss: Lessen en leerervaringen*. Tilburg University.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.



Gemeentelijke herindeling Lith-Oss

Lessen en leerervaringen

April 2011

Dr. Marcel Boogers

Dr. Linze Schaap

DEMOS - CENTRUM VOOR BURGERSCHAP EN BETER BESTUUR

Inhoudsopgave

1. Inleiding.....	2
2. Lessen en leerervaringen	3
3. Theorie: het herindelingsproces ontleed.....	9
4. Kroniek van de herindeling Oss-Lith	11
Bijlage 1. Gesprekspartners	21
Bijlage 2. Literatuur.....	22
Bijlage 3. Rapporten.....	23

1. Inleiding

De gemeenten Oss en Lith zijn per 01-01-2011 opgeheven om op te gaan in de nieuwe gemeente Oss. De meeste betrokkenen kijken terug op een succesvol en soepel verlopen fusieproces. Door in kaart te brengen welke factoren hieraan hebben bijgedragen, kunnen uit de casus Oss-Lith lessen worden getrokken waar andere gemeenten, provincies en het ministerie van BZK hun voordeel mee kunnen doen. Om die reden hebben de provincie Noord-Brabant en de gemeente Oss de Universiteit van Tilburg gevraagd onderzoek te doen naar de succesfactoren van het samenvoegingproces.

In het kader van dit onderzoek zijn relevante documenten bestudeerd en zijn gesprekken gehouden met verschillende betrokkenen uit beide vroegere gemeenten, de provincie Noord-Brabant en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Om te kunnen nagaan of de succesfactoren van deze herindeling ook elders van betekenis kunnen zijn, zijn ook andere herindelingsprocessen bestudeerd.¹

Deze rapportage start met de lessen en leerervaringen die uit de herindeling van Oss en Lith zijn af te leiden. Deze lessen en leerervaringen zijn zoveel mogelijk chronologisch geordend, zodat lezers die de herindeling niet van nabij hebben meegemaakt toch een goed beeld krijgen van het verloop van het herindelingsproces. Hierna volgt de theoretische onderbouwing van dit onderzoek naar de samenvoeging van Oss en Lith, waarna het rapport eindigt met een kroniek van het herindelingsproces.

¹ Hiervoor is een uitgebreide literatuurstudie uitgevoerd, aangevuld met een interview burgemeester Wiebosch van de voormalige gemeente Jacobswoude (ZH) die op 01/01/2009 is gefuseerd met de gemeente Alkemade tot de gemeente Kaag en Braassem.

2. Lessen en leerervaringen

Aan de hand van theoretische kennis over kritische factoren bij herindelingsprocessen en al hetgeen in documenten en gesprekken met betrokkenen naar voren is gebracht, kunnen de volgende lessen en leerervaringen worden geformuleerd.

- a) *Bouw voort op (of bouw aan) een breed gedragen probleembesef*** - Voor een soepel verlopende herindelingsproces is het allereerst van belang dat de bevolking de bestuurskracht van de gemeente als een probleem gaat ervaren of is gaan ervaren. Deze voorwaarde lag in het toen geldende herindelingsbeleid van BZK en van de provincie besloten: de wens tot herindeling dient 'van onder op', vanuit de gemeenten zelf te komen. Ook in het huidige herindelingsbeleid van BZK, waarin een door de provincie geïnitieerde herindeling ook als 'van onder op' wordt beschouwd, is het verstandig om voort te bouwen op (of te bouwen aan) een breed gedragen probleembesef bij de bevolking.² Als de bestuurskracht van de gemeente niet als een probleem wordt ervaren, ontmoeten herindelingen doorgaans maatschappelijke weerstanden, waardoor de politieke en ambtelijke integratie van de te herindelen gemeenten vaak moeizaam verloopt.³ In Lith was dit probleembesef volop aanwezig. De lokale politieke groepering Lithmaatschap had de bestuurlijke kwaliteit van de gemeente tot inzet van de verkiezingen van 2006 gemaakt met de belofte een referendum te houden over de bestuurlijke toekomst van Lith. Lithmaatschap won de verkiezingen en ging deel uitmaken van de coalitie, dat in het coalitieprogramma een onafhankelijk onderzoek naar het zelfstandig voortbestaan van de gemeente in het vooruitzicht stelde. Daarmee nam de gemeente Lith haar bestuurlijke toekomst in eigen hand en kon de bevolking gemakkelijk deelgenoot worden gemaakt van het debat hierover, waardoor zij kon 'meegroeien' met de verschillende keuzes en afwegingen die zijn gemaakt.
- b) *Maak de bevolking deelgenoot van belangrijke keuzes*** – Om maatschappelijke weerstanden te voorkomen is het van belang dat de bevolking betrokken wordt bij belangrijke beslissingen over de bestuurlijke toekomst van de gemeente; zeker als zij hierover een duidelijk politiek signaal heeft afgegeven. Veel gemeenten maken hierbij gebruik van het referenduminstrument: de vraag of de gemeente moet worden heringedeeld en welke fusiepartners daarvoor in aanmerking komen, wordt dan in een volksraadpleging aan de bevolking voorgelegd.⁴ Het gebruik van een referendum voor dit doel is echter om meerdere redenen problematisch. In de eerste plaats geldt er een principieel bezwaar: een referendum over het zelfstandig voortbestaan van de gemeente en eventueel

² Toonen, T., Van Dam, M., Glim, M., Wallagh, G. (1998), Gemeenten in ontwikkeling: herindeling en kwaliteit. Assen: Van Gorcum; interview burgemeester Wiebosch.

³ Berghuis, J.M.J., M. Herweijer en W.J.M. Pol (1995), Effecten van herindeling. Alphen aan den Rijn: Kluwer; Beerenpoot, R., Fraanje, R., Herweijer, M. (2009), Processen en effecten van herindeling. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

⁴ Graaf, L.J. de, Schaap, L., Boogers, M.J.G.J.A., & Mulder, L (2009). Lokale referenda in Nederland sinds 1990. *Openbaar bestuur*, 19(8), 23-31. Herindelingsreferenda worden ook vaak gebruikt als protestmiddel tegen opgelegde herindelingen.

le fusiepartners wekt de suggestie dat de gemeente (die het referendum immers uitschrijft) hierover beslist, terwijl de besluitvorming over herindelingen een zaak is van de Rijksoverheid. Ten tweede zijn er praktische problemen. Een referendum met een meervoudige vraagstelling (herindelen ja of nee; zo ja, met welke partner?) leidt vrijwel nooit tot een eenduidig te interpreteren referendumslag, met grote politieke onduidelikheden tot gevolg.⁵ Een ander praktisch probleem is dat het organiseren van referendum (dat voldoet aan de vereisten van de Kieswet) een erg kostbare aangelegenheid is die een gemeente zich pas financieel kan veroorloven als de mogelijkheid bestaat om het referendum te koppelen aan reguliere verkiezingen. Hoewel de coalitiepartijen van Lith het referendum in het coalitieprogramma hadden opgenomen, heeft de gemeenteraad vooral om de genoemde praktische bezwaren van een formele volksraadpleging afgezien. Door de val van het kabinet kon het referendum niet meer gelijktijdig worden gehouden met de geplande Tweede Kamerverkiezingen van mei 2007. Ook de verwachting dat een meervoudige vraagstelling zou leiden tot een moeilijk te interpreteren referendumslag zorgde ervoor dat uiteindelijk werd gekozen voor het 'lichtere' instrument van een meningspeiling onder de bevolking. Deze peiling wees uit dat het grootste deel van de ondervraagden voor samenvoeging met een andere gemeente was (50% voor samengaan met andere gemeente, 25% voor meer samenwerking met een andere gemeente, 25% voor volledige zelfstandigheid). Van degenen die voor herindeling waren, sprak een ruime meerderheid van ruim 80% haar voorkeur uit voor een fusie met Oss. Alleen de aan Den Bosch grenzende dorpskern Maren-Kessel en buurtschap 't Wild lieten wat vaker hun voorkeur voor Den Bosch blijken (34%).

- c) **Geef ruimte en bied houvast** – Voortbouwend op de vorige lessen, is het van belang dat een gemeente die problemen op het gebied van haar bestuurskracht signaleert, de ruimte krijgt om hier zelf oplossingen voor te ontwikkelen. De ervaring leert dat als een oplossing door anderen (de provincie of het Rijk) wordt opgelegd, er alsnog maatschappelijke weerstanden kunnen ontstaan die het herindelingsproces kunnen frustreren. Dat neemt niet weg dat gemeenten wel kunnen worden ondersteund bij het vinden van oplossingen. Discussies over de bestuurlijke toekomst van een gemeente kunnen immers gemakkelijk verzanden in vrijblijvendheid, zeker als alle opties bespreekbaar zijn en er geen dwingende noodzaak is snel tot besluiten te komen. In het geval van Lith was er geen sprake van vrijblijvendheid. De provincie Noord Brabant droeg financieel bij aan het onderzoek naar de bestuurlijke toekomst van Lith, maar verbond hieraan wel de voorwaarde dat de besluitvorming hierover voor 1 mei 2008 moest zijn afgerond. Verder zorgden de uitkomsten van dat onderzoek (i.c. een bestuurskrachtonderzoek) ervoor dat de *sense of urgency* om de bestuurskracht te versterken, niet verdween maar juist sterker werd. De provincie zorgde overigens niet alleen voor een tijdsperspectief, maar ook voor een inhoudelijk perspectief. Gedeputeerde Staten hadden in overleg met B&W en de fractievoorzitters van Lith duidelijk gemaakt dat zij geen voorstander waren van een

⁵ Smith, G. (1976), 'The functional properties of the referendum', in: *European Journal of Political Research*, nr. 1, p. 1-23.

Ten Boer-achtige constructie⁶ (die ook in de gemeenteraad van Lith omstreden was), waarmee de discussie over de bestuurlijke toekomst van Lith meer richting en focus kreeg.

d) *Heb aandacht voor alle belangen en gezichtspunten* – De bestuurlijke toekomst van een gemeente is niet alleen een zaak van de bestuurders en inwoners van de betreffende gemeente, maar ook van omliggende gemeenten die verschillende belangen en opvattingen ten aanzien hiervan kunnen hebben. Dat geldt vanzelfsprekend voor opties waarbij de intergemeentelijke samenwerking wordt geïntensiveerd, maar ook voor verschillende herindelingsopties die voor andere gemeenten gevolgen kunnen hebben bij het realiseren van hun ruimtelijke opgaven. Als er aan het begin van het proces weinig aandacht is voor de verschillende belangen en gezichtspunten van betrokkenen binnen én buiten de gemeente, kan dat later het herindelingsproces compliceren of frustreren door maatschappelijke weerstanden, politieke onenigheid in de gemeenteraad, druk van andere gemeenten op de provincie, politieke onenigheid in provinciale Staten, lobby's richting Den Haag en gebrek aan politieke steun in de Tweede Kamer.⁷ Bij het debat over de bestuurlijke toekomst van Lith is van meet af aan veel aandacht geweest voor de opvattingen en belangen van alle betrokkenen. Door de omvang en ligging van Lith kon dat ook betrekkelijk gemakkelijk: voor geen van de omliggende gemeenten (Oss, Den Bosch, Maasdonk) was Lith van doorslaggevende betekenis voor het realiseren van ruimtelijke opgaven; van een sterke concurrentie tussen deze gemeenten om het grondgebied van Lith was daarom geen sprake. Dat laat onverlet dat het belangrijk is geweest dat de belangen en opvattingen van alle betrokkenen binnen en buiten de gemeente aan bod zijn gekomen in het debat over de bestuurlijke toekomst van Lith. Zo werd voorkomen dat belanghebbenden zich elders gingen roeren, waardoor een duidelijke regie op het debat over Lith kon worden gevoerd. De 'Advies- en begeleidingscommissie Lith' die in april 2008 werd ingesteld om de gemeente Lith en de provincie te ondersteunen bij de zoektocht naar een fusiepartner voor Lith, was in dit opzicht van groot belang. Door zich te informeren over de wensen en opvattingen van de Lithse gemeenteraadsfracties en dorpsraden en door gesprekken te voeren met de gemeentebesturen van alle omliggende gemeenten, kon de commissie uiteindelijk een overwogen voorstel doen voor een samenvoeging van Lith met Oss; dat voorstel stond daarna op hoofdlijnen ook niet meer ter discussie.⁸

⁶ Bij deze optie zouden nagenoeg alle taken worden uitgevoerd door de gemeente Oss of Den Bosch.

⁷ Reussing, G.H. (1996), Het herindelingsonderzoek: een 'continuing story', Bestuurswetenschappen, 6, 425-438.

⁸ Het enige discussiepunt bleef de positie van het westelijke deel van Lith (Maren-Kessel en 't Wild) dat later een voorkeur liet blijken voor samenvoeging met het aangrenzende Den Bosch. Ook Den Bosch heeft later de wens uitgesproken om Maren-Kessel en 't Wild bij de stad te voegen. Omdat Oss alleen een ongedeelde samenvoeging met Lith wilde en het beleidskader herindelingen van BZK een voorkeur uitspreekt voor een ongedeelde samenvoeging van gemeenten (op grond van het 'interne samenhang'- beginsel), is aan deze wens niet tegemoet gekomen. Bij de Kamerbehandeling van het wetsontwerp herindeling Lith-Oss is de positie van Maren-Kessel en 't Wild aan de orde gesteld zonder dat dit verder politieke discussie opleverde.

- e) **Respecteer lokale gemeenschappen en werk aan gemeenschappelijkheid** – Uit herindelingsstudies blijkt dat maatschappelijke weerstanden tegen herindelingen vooral voortkomen uit de vrees voor aantasting van de identiteit en leefbaarheid van dorpsgemeenschappen.⁹ Voor een soepel verlopend herindelingsproces is het daarom van belang dat de dorpsgemeenschappen een eigen positie in de nieuwe gemeente in het vooruitzicht wordt gesteld. In Lith was dit voor de bevolking een belangrijke reden om een voorkeur uit te spreken voor een samenvoeging met Oss. De verwachting dat de gemeente Oss door haar dorps- en wijkgericht werken de eigenheid en belangen van de Lithse kernen zou respecteren, zorgde ervoor dat twijfels over de negatieve gevolgen van herindeling konden worden weggenomen. Daarbij hielp het dat deze verwachting kon worden onderbouwd met ervaringen van de kernen van de geannexeerde gemeenten Berghem, Megen c.a. en Ravenstein. Respect voor de eigenheid van dorpskernen wil niet zeggen dat er niet gewerkt moet worden aan gemeenschappelijkheid. Waar deze gemeenschappelijkheid niet wordt ervaren, ligt politiek 'dorpisme' op de loer: belangentegengstellingen tussen dorpskernen worden op de spits gedreven, wat de gemeentelijke besluitvorming kan verlammen.¹⁰ Bij de herindeling van Oss en Lith is dit 'dorpisme' voorkomen door actief te werken aan gemeenschappelijkheid, onder andere met activiteiten op het gebied van sport, kunst en cultuur. Dat daarbij kon worden voortgebouwd op de overwegende oriëntatie van de Lithse bevolking op Oss, vergemakkelijkte dat proces.
- f) **Onderken financiële risico's en dek ze tijdig af** – Samenvoeging van gemeenten leidde in het verleden nogal eens tot 'potverteren': de kosten van investeringen die vlak voor de herindeling waren gedaan werden dan afgewenteld op het nieuwe gemeentebestuur. Om die reden voert de provincie tegenwoordig op grond van de Wet algemene regels herindeling (arhi) preventief toezicht op gemeenten die het besluit tot herindeling hebben genomen. Daarbij moeten alle besluiten met financiële gevolgen door GS worden goedgekeurd. Toch kan deze systematiek niet geheel voorkomen dat de nieuwe gemeente financiële gevolgen ondervindt van keuzes die door het heringedeelde gemeentebestuur zijn gemaakt.¹¹ Projecten op het gebied van woningbouw of de ontwikkeling van voorzieningen kennen een lange looptijd en zijn vaak al vastgesteld voordat het formele besluit tot herindeling is genomen. Hoewel de financiering van deze projecten op papier meestal rond is, houdt deze in de praktijk altijd risico's in, vooral omdat de financiële dekking door economische en andere ontwikkelingen kan veranderen.¹² Dat gold ook voor de projecten¹³ die de gemeente Lith had geformuleerd. In de aanloop naar

⁹ Boogers, M, P.W. Tops (1998), Gemeentelijke herindeling als proces van culturele modernisering. In: Bestuurswetenschappen nr. 6, pg. 249-263

¹⁰ Berghuis, J.M.J., M. Herweijer en W.J.M. Pol (1995), Effecten van herindeling. Alphen aan den Rijn: Kluwer; Beerenpoot, R., Fraanje, R, Herweijer, M. (2009), Processen en effecten van herindeling. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

¹¹ Zandstra, T.J. (2006), Strategisch fuseren? Een onderzoek naar het optreden van negatief financieel strategisch gedrag bij gemeentelijke herindelingen, Masterthesis EUR.

¹² Van Well-Stam, D., Lindenaar, F., Van Kinderen, S., (2003), Risicomanagement bij projecten: de RISMAN-methode toegepast. Houten: Spectrum.

¹³ O.a. de aanleg van een drijvend bungalowpark bij een Maashaven, de bouw van een Brede School, de herstructurering van een dorpshart en de ontwikkeling van een WoonZorgCombinatie.

de herindeling van Oss en Lith waren zij inzet van stevige onderhandelingen tussen beide gemeenten. De wens van Lith om te investeren in de leefbaarheid van de Lithse dorpskernen en de bereidheid van Oss om die wens serieus te nemen, stonden tegenover de Osse wens om de samenvoeging zoveel mogelijk budgettair neutraal te laten zijn. Beloftes van de provincie om de projecten mee te financieren of om financiële risico's anderszins af te dekken creëerden de noodzakelijke ruimte om de onderhandelingen hierover tussen Oss en Lith af te kunnen ronden. Toen deze beloftes in de praktijk minder hard bleken – en de provinciale bijdrage aan projecten veel lager uitviel dan was toegezegd – bleef Oss met de financiële risico's zitten. Om deze te minimaliseren zijn enkele Lithse projecten geherformuleerd of tijdelijk uitgesteld, met teleurstellingen in Lith als gevolg. Om deze situatie te voorkomen, is het raadzaam om de financiële implicaties van projecten eerder te bespreken en de provincie hierin een grotere rol te geven. Op die manier kan de nieuwe gemeente die na de herindeling ontstaat worden behoed voor financiële risico's. Een manier om dat te doen is door het preventieve toezicht door de provincie te vervroegen naar het moment dat herindeling door een gemeente wordt overwogen. Een aanvullende maatregel zou de instelling van een provinciaal herindelingsfonds kunnen zijn, dat projecten in te herindelen gemeenten overneemt of subsidieert. Daarbij kan aansluiting worden gezocht bij de provinciale IDOP-regeling (integrale dorpsontwikkelingsplannen).

- g) *Werk stapsgewijs aan een fusie*** – Een herindeling behelst een verandering van bestaande normen, verhoudingen en gewoontes en vraagt daarom veel van inwoners, ambtenaren, politici en bestuurders.¹⁴ Een gefaseerde herindeling – waarbij de fusie van gemeenten in stappen verloopt – heeft daarom veel voordelen: alle betrokkenen kunnen zo geleidelijk wennen aan (en zich instellen op) de nieuwe situatie. Aanvankelijke twijfels en weerstanden kunnen zo gemakkelijk worden weggenomen. Bij de herindeling van Oss en Lith is dat op verschillende manieren gedaan, onder andere door het instellen van een stuurgroep (met beide burgemeesters, locoburgemeesters en secretarissen), een projectteam (met gemeentesecretarissen en projectleiders), ambtelijke werkgroepen die de integratie van het Osse en Lithse beleid voorbereidden, en een gezamenlijke raadscommissie. Wat verder van groot belang bleek, was de integratie van beide ambtelijke organisaties vanaf 1 juni 2009 (anderhalf jaar voor de feitelijke samenvoeging). Al eerder (april 2009) waren de Lithse ambtenaren formeel in dienst gekomen bij de gemeente Oss. Hoewel personeelsmanagementmotieven¹⁵ ten grondslag lagen aan deze voortijdige ambtelijke fusie, bleek het in de praktijk een belangrijk positief neveneffect te hebben: inwoners, verenigingen en bedrijven maken kennis met Osse ambtenaren en vice versa, waarbij waardering ontstond voor de kennis en betrokkenheid van Osse ambtenaren en begrip voor de vragen en problemen in Lith.

¹⁴ Boogers, M, P.W. Tops (1998), Gemeentelijke herindeling als proces van culturele modernisering. In: Bestuurswetenschappen nr. 6, pg. 249-263; Beerenpoot, R., Fraanje, R, Herweijer, M. (2009), Processen en effecten van herindeling. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

¹⁵ Hierdoor kwam er meer tijd om het Lithse personeel in te passen in de nieuwe organisatie, kwam er duidelijkheid voor de Lithse werknemers en kon de kostbare inhuur van externen worden beëindigd.

- h) Voorkom een Calimero-complex** – Bij een herindeling van een dorp en een stad ligt een Calimero-complex altijd op de loer. De belangen van de stad zijn groter, het bestuur beschikt over betere contacten met de provincie en het Rijk, het ambtenarenapparaat is groter en gemiddeld genomen hoger gekwalificeerd. Het dorp delft zo snel het onderspit in onderhandelingen en zal de herindeling daarom vaak als annexatie ervaren. Een belangrijke succesfactor van de herindeling van Oss en Lith is dat Oss er bewust voor heeft gekozen om Lith als gelijkwaardige partner te benaderen. Door zich niet bevoogdend op te stellen, kon Oss zakelijk opkomen voor zijn eigen belangen zonder dat de Lithse belangen hierbij uit het oog werden verloren. Zowel bij de discussies over de projecten als over de inpassing van het Lithse personeel in de nieuwe organisatie, is dit gelijkwaardigheidsbeginsel steeds gehanteerd. Belangrijk was dat Oss daarbij oog had voor details die symbolisch van grote betekenis zijn, zoals de organisatie van een ontbijt voor Lithse ambtenaren nadat zij bij de gemeente Oss in dienst waren getreden. Dat Oss kon voortbouwen op ervaringen met eerdere herindelingen, was hierbij een groot voordeel.
- i) Maak gebruik van kennis en ervaring met herindeling** – Herindelingsprocessen kennen zoals alle veranderingsprocessen een grote complexiteit en dynamiek. Voor een soepel verlopend herindelingsproces is het daarom van belang dat gebruik kan worden gemaakt van lessen en leerervaringen die bij andere herindelingen zijn opgedaan. Dit onderzoek beoogt dat te bevorderen. Bij de herindeling van Oss en Lith bleek het van groot belang dat een aantal betrokkenen ervaring had met eerdere herindelingen. Burgemeester Haasjes van Lith had ervaring opgedaan met herindeling als burgemeester van Hummelo en Keppel (die gemeente ging samen met Vorden, Steenderen, Zelhem en Hengelo de gemeente Bronckhorst vormen); de Osse burgemeester Klitsie had herindelingservaring als burgemeester van Woensdrecht (dat in 1997 werd samengevoegd met Ossendrecht, Huijbergen en Putte) en Oss (herindeling met Ravenstein in 2003). Verder had de organisatie ervaring met de eerdere herindeling met Megen c.a. en Berghem (1994). Hoewel Oss en Lith min of meer toevallig konden beschikken over deze herindelingsleerervaringen, kan hieruit worden afgeleid dat het belangrijk is om deze ervaringen – ook als ze buiten de gemeente beschikbaar zijn – zoveel mogelijk actief te benutten. De gemeenteraad kan er voor kiezen wethouders aan te stellen die ervaring hebben met herindeling (dus: wethouders van buiten de raad). De provincie kan hier in haar benoemingenbeleid (waarnemende burgemeesters) en haar ondersteunende rol richting gemeenten (kennisdeling) een belangrijke rol in spelen. Zij zou, bijvoorbeeld in samenwerking met de vereniging van gemeenten, een pool kunnen samenstellen van ervaringsdeskundigen (burgemeesters, wethouders, gemeentesecretarissen, raadsleden) en die kunnen aanbieden aan herindelingsgemeenten.

3. Theorie: het herindelingsproces ontleed

Herindelingsprocessen zijn per definitie buitengewoon complex en dynamisch. Ze behelzen een samenvoeging van bestuurlijke, ambtelijke, politieke en vaak ook maatschappelijke verbanden, waarbij ieders culturen, routines en rolpatronen op elkaar moeten worden afgestemd. Deze complexiteit en dynamiek wordt nog vergroot door de betrokkenheid van de provincie en de rijksoverheid, die vanuit hun formele verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het lokaal bestuur en de bestuurlijke organisatie een begeleidende, ondersteunende en soms ook sturende rol spelen. Om een goed zicht te krijgen op de succes- en faalfactoren van herindelingsoperaties is het dus van belang om alle machten en krachten die hierop van invloed zijn in hun samenhang te bezien. De literatuur over herindeling gaat meestal over het herindelingbeleid (dikwijls gebaseerd op theoretische inzichten over de relatie tussen 'schaal', 'bestuurskracht' en 'democratie') en over de effecten van herindeling. Voor het herindelingsproces (de voorbereiding, de stappen en procedures) is veel minder aandacht in de literatuur. Het enige onderzoek op dit gebied is de inmiddels verouderde studie van Berghuis en anderen over herindelingsprocessen¹⁶. In andere herindelingsstudies wordt slechts zijdelings aandacht besteed aan het herindelingsproces. In de organisatiewetenschappelijke literatuur, met name in de literatuur over verandermanagement, zijn gelukkig meer theoretische aanknopingspunten te vinden die helpen om herindelingsprocessen te doorgronden.

Fasering

Om de complexiteit en dynamiek van herindelingsprocessen beter te kunnen onderzoeken, is het van belang deze processen uiteen te laten vallen in een aantal fases. In de literatuur worden de volgende fases onderscheiden:

- Aanloop, initieel overleg, verkennen, inventariseren, informeren
- Overgang, instelling intergemeentelijke projectorganisatie, voorbereiding nieuwe organisatie, voordracht gemeentesecretaris en griffier, begin harmonisatie van beleid. Extern: behandeling herindelingswet, vaststellen herindelingsdatum.
- Begin: nieuwe gemeente na herindelingsdatum, start nieuwe gemeenteraad, afronden nieuwe organisatie, afronden harmonisatie.

Deze drie fases komen in grote lijnen overeen met de fases die in de veranderkundige literatuur worden onderscheiden.¹⁷ Daar vallen veranderprocessen uiteen in de volgende fases:

¹⁶ Berghuis, J., Pol, W., Herweijer, M. (1995), Effecten van herindeling. Deventer: Kluwer.

¹⁷ Osborne, S., Brown, K. (2005), Managing Change and Innovation in Public Sector Organizations. Oxon: Routledge.

- een *unfreezing* fase, waarin problemen worden gedefinieerd en bestaande posities en verhoudingen worden opgeschud, hetgeen bij betrokkenen vaak reacties van onvrede of ontkenning oproept.
- In de tweede fase, de *moving* fase, vindt een overgang plaats naar een nieuwe toestand. Betrokkenen zijn zich hier bewust van de problemen met de organisatie; zij accepteren dat werkwijzen en routines worden veranderd en doen hier al eerste ervaringen mee op.
- In de laatste *freezing*- fase wordt de nieuwe situatie geconsolideerd.

Vragen

Uit deze fasering blijkt dat de eerste twee fases het meest cruciaal zijn voor het verdere verloop en de uitkomsten van het proces. Vandaar dat dit onderzoek zich vooral op deze twee fases heeft gericht. Daarbij onderscheiden we – op basis van de literatuur¹⁸ - de volgende aandachtspunten:

- *Initiële fase/ unfreezing*
 - Probleemformulering: voor welk probleem was de herindeling een oplossing? Door wie is dat probleem gedefinieerd en hoe breed werd deze probleemdefinitie gedeeld?
 - Welke alternatieve oplossingsrichtingen zijn er tegenover de herindelingsoplossing afgewogen; waarom is uiteindelijk voor herindeling gekozen? Wie hebben er in dit afwegingsproces een rol gespeeld en hoe hebben zij dat gedaan?
- *Overfangsfase/ moving*
 - Keuze fusiepartner: tussen welke fusiepartners is gekozen, hoe was dit keuzeprocess ingericht en op welke manier hebben de betrokkenen hierin een rol gespeeld?
 - Afweging lokale belangen: welke lokale belangen van de fusiepartners speelden in het herindelingsproces een belangrijke rol en hoe zijn deze tegen elkaar afgewogen?
- *Begin/ freezing*
 - Hoe wordt het functioneren van de nieuwe gemeente door de betrokkenen beoordeeld?

¹⁸ Lubbering, J.B., B. Lievers (2009), *Change management*. Groningen/Houten: Noordhoff uitgevers.

4. Kroniek van de herindeling Oss-Lith

De kroniek van de herindeling van Oss en Lith valt in drie delen uiteen. Hierbij wordt voortgebouwd op de eerder besproken fasering van herindelings- en veranderingsprocessen in de literatuur. Het proces start met een initiële fase, die wordt gevolgd door een overgangsfase en uiteindelijk uitmondt in de feitelijke herindeling. Voor een goed overzicht worden de verschillende gebeurtenissen uit het herindelingsproces hieronder op een rij gezet.

Initiële fase

Gemeenteraadsverkiezingen	maart 2006
Presentatie bestuurskrachtonderzoek Van Naem en Partners	augustus 2007
Bevolkingsenquête over bestuurlijke toekomst Lith	februari 2008
Raad Lith draagt B&W op herindeling voor te bereiden	maart 2008

Overgangsfase

Instelling Advies- en begeleidingscommissie herindeling Lith	april 2008
Presentatie advies Advies- en Begeleidingscommissie	juni 2008
Intentiebesluiten Oss en Lith tot samenvoeging	juni 2008
Ontwerp Herindelingsontwerp en convenant	december 2008
Vaststelling herindelingsontwerp en convenant door gemeenteraad	januari 2009
Ondertekenen convenant	januari 2009
Indienen zienswijzen	januari- maart 2009
Ontwerp herindelingsadvies	maart 2009
Vaststelling herindelingsadvies door gemeenteraad	april 2009
Ambtenaren Lith treden in dienst bij gemeente Oss	april 2009
Herindelingsadvies naar Gedeputeerde Staten van de provincie Noord-Brabant	april 2009
Advies provincie naar minister van BZK	mei 2009
Integratie ambtelijk apparaat Lith-Oss	juni 2009
Behandeling wetsvoorstel in Tweede Kamer	januari-maart 2010
Behandeling wetsvoorstel in Eerste Kamer	mei/juni 2010
Verkiezingen nieuwe gemeenteraad	november 2010

Herindeling

Ingangsdatum nieuwe gemeente bestaande uit Oss en Lith	januari 2011
--	--------------

Initiële fase: probleembesef, oriëntatie op oplossingen

Lith stond voor de aanvang van het herindelingsproces te boek als een gemeente met bestuurlijke problemen. Door allerlei omstandigheden was deze gemeente ontzien bij de herindelingen in de jaren negentig, vooral omdat er geen logische fusiepartners te vinden waren. De bestuurlijke cultuur werd gekarakteriseerd door na-ijver, persoonlijke conflicten en familievetes die in de raad werden uitgevochten. De financiële positie was ronduit slecht, niet in de laatste plaats door het grote aandeel van extern ingehuurd ambtelijke ondersteuning. De Noord-Brabantse gedeputeerde voor o.m. financieel toezicht op de gemeenten had de raad al eens bijgepraat over de financiële zorgen van de gemeente. Het belastingniveau van de gemeente lag relatief hoog, terwijl de kwaliteit van de dienstverlening en het onderhoud van de openbare ruimte wat te wensen overliet. Ruimte om in te grijpen had de provincie nauwelijks; volgens het landelijke en provinciale beleid moesten herindelingen van onder op komen en Lith maakte nog geen aanstalten om daarover na te denken.

Bestuurlijke kwaliteit op de agenda

Dat verandert na de gemeenteraadsverkiezingen van 2006. De lokale partij Lithmaatschap maakt van de bestuurlijke kwaliteit van de gemeente een verkiezingsthema en pleit in haar verkiezingsprogramma voor een referendum over de bestuurlijke toekomst van Lith. Lithmaatschap wint de verkiezingen en gaat samen met Dorpen & Duurzaamheid en Partij van Dorst een coalitie vormen. Het voornemen om een onderzoek te laten uitvoeren naar de mogelijkheden van een zelfstandig voortbestaan van Lith is onderdeel van het coalitieprogramma, net als het voornemen om de resultaten van dit onderzoek aan de bevolking voor te leggen in een referendum. De meerderheid van de gemeenteraad wil de zelfstandigheid van de gemeente niet meteen opgeven. Een Ten Boer-achtige constructie, waarbij alle taken worden uitgevoerd door de gemeente Oss (of Den Bosch) wordt als reële mogelijkheid gezien.

Bestuurskrachtonderzoek en afspraken met de Provincie

In het voorjaar van 2007 is er overleg met Gedeputeerde Staten over de bestuurlijke toekomst van Lith. Lith geeft aan een onderzoek te willen laten uitvoeren naar haar toekomstperspectief. De provincie biedt aan dit onderzoek mee te financieren, maar stelt hieraan wel de voorwaarde dat er een bestuurskrachtmeting wordt uitgevoerd en dat er een duidelijk tijdspad wordt vastgesteld voor de besluitvorming. Afgesproken wordt dat voor 1 mei 2008 een beslissing moet zijn genomen over de bestuurlijke toekomst. Het onderzoek in opdracht van de gemeenteraad van

Lith¹⁹ wijst uit dat de bestuurskracht van de gemeente op alle punten matig of onvoldoende is. Daarbij merken de onderzoekers op dat de ambitieuze projecten van de gemeente zich slecht verhouden met de mogelijkheden om deze te realiseren. De grote aandacht voor deze uitkomsten in de regionale media vergroot de *sense of urgency* dat er iets moet gebeuren aan de bestuurskracht van de gemeente.

Bevolkingsenquête

Van het geplande referendum wordt om allerlei praktische redenen afgezien; in plaats daarvan wordt in februari 2008 een enquête gehouden onder de bevolking. De enquête wijst uit dat het grootste deel van de ondervraagden voor samenvoeging met een andere gemeente is (50% voor samengaan met een andere gemeente, 25% voor meer samenwerking met een andere gemeente, 25% voor volledige zelfstandigheid). Van degenen die voor herindeling zijn, spreekt een ruime meerderheid van ruim 80% haar voorkeur uit voor een fusie met Oss. Alleen de aan Den Bosch grenzende dorpskern Maren-Kessel en buurtschap 't Wild laten wat vaker hun voorkeur voor Den Bosch blijken (34%). Dat de bevolking een samenvoeging met Oss het meest wenselijk vindt, heeft te maken met een aantal factoren. In de eerste plaats is de Lithse bevolking voor werk en voorzieningen vooral georiënteerd op Oss (met uitzondering van Maren-Kessel en 't Wild). In de tweede plaats heeft Oss laten zien aandacht te hebben voor de belangen van de kernen van de geannexeerde gemeenten Berghem, Megen c.a. en Ravenstein, waardoor men verwacht dat Lith het beste af is met een samenvoeging met Oss.

Overleg met de provincie

Voor het bekend worden van de enquête-uitslag wordt op het provinciehuis al nagedacht over de manier waarop op de uitkomsten ervan kan worden ingespeeld. Ambtenaren van de provincie steken in Groningen hun licht op over de precieze inhoud en werking van de Ten Boer-constructie, maar GS wijzen deze optie duidelijk af. Ook in Lith is deze samenwerkingsconstructie omstreden, vooral door de opstelling van de raadsfractie Lithmaatschap die weinig voelt voor deze optie. Tot slot had de gemeente Oss het provinciebestuur informeel al laten weten geen voorstander te zijn van een Ten Boer-constructie. Meteen na de uitkomst van de enquête worden het college en de fractievoorzitters van Lith door GS uitgenodigd op het Provinciehuis. Een informele bijeenkomst over de bestuurlijke toekomst van Lith, waarin duidelijk wordt gemaakt dat de provincie geen voorstander is van een Ten Boer-constructie. Een week later is een oriënterend gesprek gehouden over mogelijke samenvoegingspartners, maar dat leverde niet meteen een eenduidig beeld op.

¹⁹ Van Naem en partners (2007), Rapportage onderzoek beeldbepaling toekomst gemeente Lith. Woerden: Van Naem en partners.

Overgangsfase: keuze herindelingspartner, voorbereiding op de herindeling

In een tumultueuze raadsvergadering besluit de gemeenteraad op 6 maart 2008 'het college van B&W op te dragen op de kortst mogelijke termijn, in samenwerking met GS, alle stappen te zetten die noodzakelijk zijn om te komen tot een gemeentelijke herindeling van Lith'. Omdat de eerste gesprekken hierover al zijn gehouden tussen Lith en de provincie, kan snel vaart worden gemaakt: al meteen wordt een 'Advies- en begeleidingscommissie Lith' ingesteld (betaald door de provincie) die B&W van Lith gaat bijstaan en adviseren. De commissie bestaat uit Jan van Homelen (voorzitter, ex-burgemeester Boxtel, CDA), Peter van Vugt (ex- gedeputeerde, VVD), Bas Eenhoorn (ex-voorzitter VVD, adviseur in het openbaar bestuur) met een ambtenaar van de provincie (Eric van den Bogaard) als secretaris. Voor het instellen van een commissie was gekozen omdat Lith nog geen duidelijke fusiepartner op het oog had en om Lith in de onderhandelingen een steviger rol te geven ten opzichte van de omliggende gemeenten. De commissie stelde zichzelf tot doel om de regie op het herindelingsdebat stevig in handen te houden. Voorkomen moest worden dat een veelheid van discussies – over de belangen van omliggende gemeenten of over de belangen van de Lithse dorpskernen – het herindelingsproces zou gaan ophouden. Ambtenaren van de provincie hadden alvast een tijdsplan opgesteld dat een herindeling per 1 januari 2011 mogelijk moest maken; de planning van de werkzaamheden van de commissie was hiervan afgeleid.

's-Hertogenbosch of Oss?

De commissie krijgt als opdracht om alle mogelijke herindelingsvarianten te verkennen: gehele of gedeeltelijke samenvoeging van Lith met Oss, Den Bosch, of Maasdonk en Bernheze. De gemeenteraad en de individuele raadsfracties hebben de commissie geïnformeerd over de randvoorwaarden die zij aan de toekomstige fusiepartner stellen. Deze randvoorwaarden hadden betrekking op de realisatie van de dorpsontwikkelingsplannen en projecten (met name de Brede School Lith-Oost, de WoonZorgCombinatie, de aanpak van de kom van Oijen en de realisatie van woningbouwplannen), de leefbaarheid en de voorzieningen in de dorpskernen en de bereikbaarheid van de gemeentelijke dienstverlening. Aan de hand hiervan heeft de commissie een vragenlijst gemaakt die naar de mogelijke fusiepartners is gestuurd. Begin april 2008 worden colleges van alle gemeenten uitgenodigd voor een gesprek op 25 april in het provinciehuis. In die gesprekken wordt duidelijk dat Oss de meest logische fusiepartner is. Daarbij speelt een rol dat Oss bij eerdere herindelingen (met Megen, Berghem en Ravenstein) heeft laten zien goed om te kunnen gaan met de leefbaarheidsvraagstukken van plattelandskernen. De gemeente Bernheze laat weten dat de vorming van een 'groene gemeente' met Maasdonk en Lith denkbaar is, maar pas als Maasdonk hiermee instemt. Maasdonk maakt echter kenbaar weinig te voelen voor een samenvoeging met Lith. Den Bosch laat in het gesprek weten voor zichzelf geen rol te zien en ook geen meerwaarde te zien van een samenvoeging met Lith voor het realiseren van ruimtelijke opgaven. (Een week na het gesprek met de commissie komt Den Bosch hierop terug in een brief aan de commissie, waarin Den Bosch alsnog een claim legt op het westelijke deel van Lith. Hieraan wordt geen gehoor gegeven, maar het leidt wel tot het advies van de

commissie aan GS om de ruimtelijke problematiek tussen Den Bosch en Oss nader te bezien.) Verder laat de commissie zich informeren door de dorpsraad van de dorpskernen Maren-Kessel en 't Wild, die zijn voorkeur heeft laten blijken voor een samengaan met Den Bosch. Uiteindelijk kiest de commissie voor een ongedeelde samenvoeging van Lith met Oss in haar advies van 5 juni 2008 aan de gemeente Lith en aan Gedeputeerde Staten.

Intentieverklaring

Op basis van het advies van de Advies- en begeleidingscommissie herindeling Lith wordt eind juni 2008 een intentieverklaring ondertekend waarin de raden van Oss en Lith afspreken per 1 januari 2011 samen te gaan en beide colleges de opdracht te geven hiervoor de noodzakelijke voorbereidingen te treffen. Het inwinnen van adviezen van de werknemersvertegenwoordiging in beide gemeenten maakt hier onderdeel van uit. Verder wordt het ministerie van BZK verzocht een financiële herindelingsscan uit te voeren.²⁰

Stuurgroep

Oss en Lith stellen meteen een stuurgroep en een projectgroep in die het herindelingsadvies gaan voorbereiden. Het herindelingsadvies zou op grond van de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi) worden voorafgegaan door een herindelingsontwerp, dat volgens planning in januari 2009 door de gemeenteraden zou worden vastgesteld. Het uiteindelijke herindelingsadvies zou in maart 2009 gereed moeten zijn. De stuurgroep die hiermee belast is, bestaat uit de burgemeesters en de eerste locoburgemeesters van beide gemeenten. De voorzitter van de stuurgroep is de Osse burgemeester Herman Klitsie met zijn Lithse collega Sjoukje Haasjes als vice-voorzitter. De gemeentesecretarissen zijn adviseurs van de stuurgroep. Zij worden ondersteund door een externe projectbegeleider, twee interne projectleiders en een communicatieadviseur. De stuurgroep overlegt regelmatig met de gedeputeerde. Alle voorbereidende werkzaamheden worden in opdracht van de stuurgroep verzorgd door de projectgroep herindeling. De projectgroep bestaat uit de gemeentesecretarissen, de externe projectbegeleider, de interne projectleiders en de communicatieadviseur. Verder wordt een gezamenlijke herindelingscommissie uit beide gemeenteraden gevormd. Tot slot worden er een Bijzondere Ondernemingsraad (BOR) en een Bijzonder Georganiseerd Overleg (BGO) ingesteld. Hierin worden afspraken gemaakt over de inpassing van de Lithse werknemers in de gemeente Oss en over de arbeidsvoorwaarden die voor hen gaan gelden. Om de Lithse ambtenaren alvast vertrouwd te maken met hun overgang naar het ambtelijk apparaat van Oss, worden er in deze periode eerste informele ontmoetingen georganiseerd met Osse gemeenteambtenaren.

²⁰ Deze Herindelingsscan geeft inzicht in de financiële consequenties van de herindeling, waarbij met name gelet wordt op de financiële positie van de nieuw gevormde gemeente, financiële risico's van projecten, de ontwikkeling van de lokale lasten en de ontwikkeling van de personeelskosten. Bij de voorbereiding op de herindeling hebben de uitkomsten van deze scan hoegenaamd geen rol gespeeld.

Projecten

Toen het restrictief beleid in de ruimtelijke ordening werd versoepeld en het voor plattelandsgemeenten weer mogelijk werd om voor de eigen bevolking te bouwen, heeft Lith dorpsontwikkelingsplannen gemaakt en op basis daarvan een aantal ambitieuze projecten geformuleerd. Deze projecten behelsden onder andere de aanleg van een drijvend bungalowpark (in de Lithse Ham), de bouw van een Brede School, de herstructurering van een dorpshart en de ontwikkeling van een WoonZorgCombinatie. Met de provincie waren daarover afspraken gemaakt. Zoals eerder gezegd, had de bestuurskrachtmetering al aangegeven dat de complexiteit en omvang van deze projecten de mogelijkheden van het ambtelijk apparaat te boven gingen. Met de inzet van extern ingehuurd krachten trachtte het college deze projecten in ieder geval zo ver te ontwikkelen, dat ze zonder problemen door Oss overgenomen zouden kunnen worden. Met het oog hierop was al een projectenbureau ingesteld. Het college ziet de projecten als een erfenis die het de Lithse dorpsgemeenschappen moet nalaten: door zich stevig in te zetten voor de leefbaarheid van de Lithse dorpen zouden hun belangen in de nieuwe gemeente alvast zijn gegarandeerd. Bij het opstellen van het herindelingsontwerp (en het latere herindelingsadvies) zijn deze projecten een belangrijk punt van discussie tussen Lith en Oss. Vooral als blijkt dat de financiële dekking van de projecten minder solide is dan het zich op het eerste gezicht liet aanzien. Omdat Lithse projecten ten koste kunnen gaan van noodzakelijke investeringen in de stad liggen deze sowieso politiek gevoelig in Oss; nu ze ook nog financiële risico's inhouden nog meer. De gevolgen van de wereldwijde financiële crisis die in 2009 steeds duidelijker worden, maken dat het ambitieniveau van veel Lithse projecten minder realistisch wordt. Dit creëert enige onderhandelingsruimte, net als toezeggingen van de provincie om projecten mee te financieren of financiële risico's anderszins af te dekken. Als deze afspraken in de praktijk minder hard blijken – en de provinciale bijdrage aan projecten veel lager uitvalt dan was toegezegd²¹ – leidt dat in Oss en Lith tot frustraties en ergernissen.

Personeel

Een ander besprekspunt is de inpassing van de Lithse ambtenaren in de ambtelijke organisatie van Oss. Wat de discussie hierover vereenvoudigt, is dat het over een relatief klein aantal ambtenaren gaat (ongeveer 30) omdat een substantieel deel van het Lithse ambtenarenapparaat uit externen bestaat. Verder neemt het aantal Lithse ambtenaren in deze periode verder af omdat zij zich – met het oog op de onduidelijkheid over hun toekomst in de nieuwe organisatie – hebben georiënteerd op een baan elders. Hiertegenover staat een aantal complicerende factoren. Zo wijken de arbeidsvoorwaarden in Lith op een aantal punten af van de algemene CAO voor gemeenteambtenaren die ook in Oss geldt, vooral op het gebied van verlofdagen en reiskostenvergoedingen. Verder wordt de discussie over de plaatsing van Lithse ambtenaren bemoeilijkt door de bestuurlijke cultuur van Lith die gekenmerkt wordt door wat formele en afstandelijke verhoudingen tussen B&W en ambtelijk apparaat. Lithse ambtenaren in het BGO krijgen hier-

²¹ Uiteindelijk krijgt de gemeente Oss wel een bijdrage van de provincie, maar die is fors lager dan op grond van mondelinge toezeggingen was verwacht.

door het gevoel dat B&W hun belangen niet altijd even serieus nemen, waardoor het debat hierover zich verhardt. Ook het soms wat onhandig opereren van een vakbondsmedewerker die de personeelsgeleding ondersteunt, versterkt dat nog eens. Uiteindelijk lukt het om in het BOR en het BGO overeenstemming te bereiken over plaatsing van de Lithse ambtenaren in de ambtelijke organisatie van Oss en de arbeidsvoorwaarden die daarbij gaan gelden. Om het verlies van de gunstiger Lithse arbeidsvoorwaarden rond reiskosten en verlofdagen te kunnen compenseren, krijgen alle Lithse medewerkers een 'overgangsvergoeding' van €1.000.²² Wat verder helpt om een akkoord met de personeelsgeleding te bereiken, is dat Oss een duidelijk perspectief biedt op een aanstelling bij de gemeente die aansluit bij de kwaliteiten en competenties van iedere werknemer. Een andere begunstigende factor is dat Oss al ervaring heeft met de inpassing van personeel uit heringedeelde gemeenten in de eigen organisatie. De kennis die hierbij is opgedaan wordt op verschillende manieren ingezet.²³

Maren-Kessel en 't Wild

Op grond van de Wet arhi kunnen betrokkenen hun zienswijzen kenbaar maken op het herindelingsontwerp, hetgeen na de vaststelling ervan in januari 2009 ook gebeurde. De dorpsraad van Maren-Kessel en 't Wild geeft aan dat deze kernen liever bij het aangrenzende 's-Hertogenbosch gevoegd willen worden. Ook de gemeente Den Bosch spreekt zich hiervoor uit. Daarbij beroept de dorpsraad zich op een eigen enquête onder de bevolking. De gemeente Oss stelt echter een ongedeeld Lith als voorwaarde voor samenvoeging; dat is ook de voorkeur die uit het herindelingskader van BZK voor herindelingen blijkt.

Dorpentour

Behalve Maren-Kessel en 't Wild worden ook de andere Lithse dorpsgemeenschappen bezocht. Burgemeesters Haasjes en Klitsie bezoeken informatieavonden in dorpshuizen, waarbij inwoners worden ingelicht over het onderhoud van en investeringen in de openbare ruimte, de bereikbaarheid van voorzieningen en de ontwikkeling van het lokale lastenniveau. Inwoners krijgen het gevoel dat ze er door de herindeling op vooruit zullen gaan; hun aanvankelijke terughoudendheid maakt plaats voor enthousiasme. In dezelfde periode leggen enkele dorpsraden alvast contact met de dorpsraden uit eerder geannexeerde gemeenten, om zich zo te laten inlichten over de positie van dorpen in de gemeente Oss.

²² Deze vergoeding is naar rato van de omvang van de dienstbetrekking en wordt betaald door de gemeente Lith.

²³ Om onzekerheden weg te nemen over de gevolgen van de herindeling voor ambtenaren, zijn Lithse ambtenaren in contact gebracht met ambtenaren uit de voormalige gemeenten Berghem, Megen en Ravenstein.

Ambtelijke fusie

In het herindelingsconvenant van januari 2009 wordt afgesproken dat de uitvoering van de gemeentelijke taken na de vaststelling van het herindelingsontwerp (ook in januari 2009) zo snel als mogelijk zal overgaan naar de gemeente Oss. Steeds meer ambtenaren waren vertrokken en met een ambtelijke fusie met Oss kon worden voorkomen dat er hiervoor tijdelijke externen ingehuurd moesten worden. Verder zou een ambtelijke fusie duidelijkheid creëren, waardoor de uittocht van ambtenaren een halt toegeroepen kon worden. Een andere belangrijke reden voor de ambtelijke fusie is dat er hierdoor meer tijd komt om de Lithse ambtenaren in te passen in de ambtelijke organisatie van Oss. De personeelsvertegenwoordiging van Lith had hier eerder op aangedrongen. De ambtelijke fusie wordt bespoedigd door de omstandigheid dat de gemeentesecretaris van Oss begin 2009 de plaats inneemt van de vertrokken gemeentesecretaris van Lith. Door de gemeentesecretarisfuncties van beide gemeenten te combineren, kan zij een brug slaan tussen de ambtelijke organisaties én de besturen van beide gemeenten. Veel van de onduidelijkheid bij het personeel van de gemeente Lith kan zo gemakkelijk worden weggenomen. Verder helpt deze dubbelpositie bij de beleidsmatige integratie van beide gemeenten en de afwikkeling van de discussies over de Lithse projecten. Vanaf 1 april 2009 treden de Lithse ambtenaren in dienst van de gemeente Oss, vanaf 1 juni 2009 worden beide ambtelijke organisaties volledig geïntegreerd. De gemeente Oss doet er veel aan om ervoor te zorgen dat de Lithse ambtenaren zich thuis voelen en snel een functie krijgen die bij hen past. Daartoe wordt een vacatuurstop ingevoerd waardoor er ruimte ontstaat om de Lithse ambtenaren in te passen in de organisatie. Lithse ambtenaren gaan voor de gehele organisatie werken, en dus niet exclusief voor Lith. De ambtelijke uitvoering van de Lithse projecten is iets later overgenomen door de gemeente Oss. Net als bij de uitvoering van andere taken geldt ook hier dat de bestuurlijke regie in handen blijft van B&W van Lith.

Gewenning

Omdat het ambtenarenapparaat van Lith vanaf april 2009 is opgegaan in Oss, kunnen inwoners en Lithse ambtenaren alvast wennen aan de situatie na de feitelijke herindeling. Inwoners, verenigingen en bedrijven maken kennis met Osse ambtenaren die zich betrokken en goed ingelicht tonen. Ook de Osse ambtenaren kunnen zo beter kennis maken met de Lithse dorpen en bevolking. De meeste Lithse ambtenaren vinden een plaats in de gemeentelijke organisatie en raken vertrouwd met de daar geldende werkafspraken en routines. De enigen voor wie deze periode voor de herindeling minder aangenaam is, zijn de gemeenteraadsleden. Zij menen dat de belangrijkste beslissingen al zijn genomen of zijn uitgesteld tot na de herindeling en voelen zich enigszins vleugellam.

Kamerbehandeling

De Kamerbehandeling van het wetsvoorstel 'Samenvoeging van de gemeenten Lith en Oss' levert – in tegenstelling tot andere herindelingsvoorstellen in Zuidwest Friesland en Noord-Holland – nauwelijks politieke discussie op. De Tweede Kamer heeft een aantal informatieve vragen over de bestuurskracht van Lith en de wijze waarop de bereikbaarheid van de gemeentelijke dienstverlening voor de inwoners van Lith zou worden gegarandeerd. Daarbij is ook de vraag aan de orde of een overgang van de dorpen Maren-Kessel en 't Wild naar 's-Hertogenbosch niet meer in de rede ligt. Een politieke discussie hierover blijft uit. De samenvoeging van Lith en Oss past immers binnen de beleidsuitgangspunten die het ministerie van BZK voor herindelingen hanteert, en verder is er sprake van een herindeling 'van onder op' die breed gedragen wordt door de bevolking. Dat verklaart de afwezigheid van lokale of regionale lobby's richting Kamerleden, die normaal leiden tot een kritische opstelling van de Tweede Kamer. Het wetsvoorstel passeert uiteindelijk als hamerstuk, waarmee de gemeentelijke herindeling vanaf 1 januari 2011 een feit is.

De herindeling en erna

De herindeling per 1 januari 2011 betekent dat de reguliere gemeenteraadsverkiezingen voor Oss (en voor andere gemeenten die gelijktijdig hun herindelingen hadden afgerond) worden uitgesteld van maart 2010 naar november 2010. In tegenstelling tot wat bij andere herindelingen soms gebruikelijk is, neemt er bij deze verkiezingen geen aparte dorpslijst namens Lith deel aan de verkiezingen. De raadsleden van de lokale partijen in Lith hebben een heenkomen gevonden bij landelijke partijen of bij de Osse lokale partij Voor De Gemeenschap (VDG). Raadsleden namens landelijke partijen zijn overgegaan naar de Osse partijafdelingen. Alle partijen spannen zich in om een of meerdere Lithse kandidaten op de lijst te zetten, waardoor Lith met 5 van de 37 raadszetels uiteindelijk numeriek is oververtegenwoordigd in de gemeenteraad van Oss.

Naar een levende eenheid

Om ervoor te zorgen dat Lith zich, net als de voormalige gemeenten Berghem, Megen c.a. en Ravenstein, een onderdeel voelt van de gemeente Oss, worden clubs en verenigingen uit Oss en Lith gestimuleerd om gezamenlijk activiteiten te ondernemen. Verder krijgt de bevolking van Lith via een dorpsraad inspraak en zeggenschap over voorzieningen in hun dorpen. Daarbij wordt de systematiek van het Osse wijk- en dorpsgericht werken gevolgd. Om de belangen en opvattingen uit de verschillende dorpen van Lith (Maren-Kessel, Lith, Lithoijen en Oijen) te laten doorklinken in de dorpsraad, worden kernraden ingesteld die de dorpsraad adviseren. De rol van de dorpsraad Lith in het wijkgerichte werken moet zich nog uitkristalliseren. De dorpsraad wil meer zijn dan een doorgeefluik van gemeentelijke subsidies aan plaatselijke clubs en vereni-

gingen, maar wil daarnaast ook invloed op dorpsontwikkelingen. Met andere dorpsraden wordt contact gezocht om leerervaringen op te doen met het contact met gemeentelijke diensten.

Bijlage 1. Gesprekspartners (functie ten tijde van de herindeling)

- R. van de Akker: raadsgriffier gemeente Oss
- H. Arts, A. Ebergen, L. Janssen, momenteel: dorpsraad Lith
- E. van den Bogaard: secretaris Advies- en begeleidingscommissie herindeling Lith, beleidsadviseur provincie Noord Brabant
- A.M. Essed: gedeputeerde provincie Noord-Brabant
- S. Haasjes: burgemeester gemeente Lith
- J. van Homelen, voorzitter Advies- en begeleidingscommissie herindeling Lith
- J. Iding: wethouder gemeente Oss
- H. Klitsie: burgemeester gemeente Oss
- T. de Laat, directeur van de dienst stadsbeleid gemeente Oss
- L. Leupers, raadsgriffier gemeente Lith
- S. Moesant, beleidsadviseur ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- M. Smits & P. Verkuijen: wethouders gemeente Lith
- M. Raemakers & M. van Kilsdonk, raadsleden gemeente Lith
- P. Schoneveld, W. Hoefnagel, G. Brinkman, B. Berendse, beleidsadviseurs en projectleiders gemeente Oss
- M.L. van Schaijk & R. Engels, gemeentesecretaris Oss
- M. Wiebosch-Steeman, burgemeester gemeente Hardinxveld-Giessendam
- Willemsen & J. Valk, leden BGO Lith-Oss

Bijlage 2. Literatuur

- Baan, O. de (2007), Gemeentelijke herindeling. Een studie naar de verwachte maatschappelijke effecten van een gemeentelijke herindeling, Masterthesis EUR.
- Beerenpoot, R., Fraanje, R, Herweijer, M. (2009), Processen en effecten van herindeling. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Berghuis, J.M.J., M. Herweijer en W.J.M. Pol (1995), Effecten van herindeling. Deventer: Kluwer.
- Boogers, M. & P.W. Tops (1998), Gemeentelijke herindeling als proces van culturele modernisering, Bestuurswetenschappen, 6, 334- 345.
- Denters, S.A.H. (1996), Het succes van falend beleid, Bestuurswetenschappen, 6, 439-456.
- Eshuis, J., Herweijer (1994), M., Samenvoegen van gemeenten. Deventer: Kluwer.
- Graaf, L.J. de, Schaap, L., Boogers, M.J.G.J.A., & Mulder, L. (2009). Lokale referenda in Nederland sinds 1990. *Openbaar bestuur*, 19(8), 23-31.
- Lubbering, J.B., B. Lievers (2009), *Change management*. Groningen/Houten: Noordhoff uitgevers.
- Otto, M. (2006), Gemeentelijke herindeling: de burger buitenspel?, Masterthesis EUR.
- Reussing, G.H. (1996), Het herindelingsonderzoek: een 'continuing story', Bestuurswetenschappen, 6, 425-438.
- Osborne, S., Brown, K. (2005), *Managing Change and Innovation in Public Sector Organizations*. Oxon: Routledge.
- Smith, G. (1976), 'The functional properties of the referendum', in: *European Journal of Political Research*, nr. 1, p. 1-23.
- Thijssen, R. (2010), Herindelingen herzien. Masterthesis over de gevolgen van gemeentelijke herindelingen voor het ambtelijk apparaat, masterthesis UvT.
- Toonen, T., M. van dam, M. Glim & G. Wallagh (1998), Gemeenten in ontwikkeling. Herindeling en kwaliteit, Assen: Van Gorcum.
- Van Well-Stam, D., Lindenaar, F., Van Kinderen, S. (2003), Risicomanagement bij projecten: de RISMAN-methode toegepast. Houten: Spectrum.
- Zandstra, T.J. (2006), Strategisch fuseren? Een onderzoek naar het optreden van negatief financieel strategisch gedrag bij gemeentelijke herindelingen, Masterthesis EUR.

Bijlage 3. Rapporten

Advies- en begeleidingscommissie gemeentelijke herindeling Lith (2007), Aanbevelingen voor gemeentelijke herindeling van de gemeente Lith. 's-Hertogenbosch/Lith: Advies- en begeleidingscommissie.

Convenant, herindelingsontwerp en raadsstukken, op www.herindelingossilith.nl

Van der Lely, T., Karamat Ali, R. (2008), Herindelingsscan fictieve gemeente Oss nieuw. Den Haag/ 's-Hertogenbosch: BZK en provincie Noord-Brabant.

Van Naem en partners (2007), Rapportage onderzoek beeldbepaling toekomst gemeente Lith. Woerden: Van Naem en partners.